

Р.А.Многогрешнов

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ СИСТЕМА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРИНЯТИЯ НЕЗАКОННЫХ АКТОВ УПРАВЛЕНИЯ — НЕОТЪЕМЛЕМАЯ ЧАСТЬ ОРГАНИЗАЦИИ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Составной частью процесса разработки теории административно-правовой системы предупреждения принятия незаконных актов государственного и муниципального управления является анализ многозначности содержания данного феномена. Традиционно этот анализ начинают с развития административного законодательства в исследуемой сфере. Целесообразность такого анализа обусловлена необходимостью полномасштабного выполнения Указа Президента РФ «О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации» от 6 июля 1995 г.

Административное законодательство в сфере принятия актов управления как административно-правовая подотрасль правотворчества представляет собой такую совокупность правовых актов и норм, которые регулируют общественные отношения в данной сфере общественных отношений.

Многозначность содержания, многообразие форм праворегулирующей деятельности в процессе государственного управления является главным фактором, обуславливающим объемность, разветвленность и подвижность норм административного законодательства о принятии актов государственного и муниципального управления.

Особенность современного развития этого законодательства заключается в том, что оно призвано, прежде чем защищать многие права граждан и юридических лиц, обеспечивать порядок, предупреждающий принятие незаконных актов государственного и муниципального управления, включая, разумеется, их осуществление на этапе перехода к правовому государству и рыночным отношениям. Устанавливая общие правила правотворческой деятельности государственных органов и организаций, поведения должностных лиц и граждан (правила, порядок жизнедеятельности настоящей административно-правовой системы и т.п.), анализируемое законодательство предусматривает административную ответственность и за нарушение правил, и за незаконное принятие-исполнение актов государственного и муниципального управления.

Административно-процессуальные нормы регулируют управленческие отношения юридических лиц в трех основных областях действия актов управления: экономической, социально-культурной и административно-политической. В этих областях управления, не исключая, естественно, действие административно-правовой системы предупреждения принятия незаконных актов государственного управления, используют нормы и других отраслей законодательства (конституционного, гражданского, трудового, муниципального и иных).

С точки зрения разграничения предмета и метода правового регулирования особенность административно-законодательной системы предупреждения принятия незаконных актов управления проявляется в его зависимости от изменений в самой системе управления, от проведения рыночной и правовой реформ. Естественно, логически строгой, последовательной зависимости между ними в процессе реформирования в Российской Федерации, который протекает скачкообразно, без должного законодательного обеспечения, не наблюдается. До сих пор не удается вывести за рамки дискуссий, в русло устойчивости и ясности такие конституционные понятия, как «предупреждение», «обеспечение», «самоорганизация», «координация», «разграничение», «установление», которые должны выражать различные аспекты профилактической деятельности государства, его органов власти.

Надежным средством предупреждения принятия незаконных актов государственного управления стали: Закон РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», Федеральный закон от 14 декабря 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Последний закон расширил круг органов и лиц, акты и другие решения, действия которых могут быть обжалованы в суд. В их число включены теперь не только государственные, но и муниципальные служащие. В целях недопущения принятия незаконных актов в 1998 г. издано распоряжение Президента РФ о предварительном согласовании в Администрации Президента РФ проектов постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации.

К коллегиальным и единоличным незаконным актам, действиям (решениям), которые могут быть обжалованы в суд, отнесено и представление официальной информации, ставшей основанием для принятия незаконных актов и совершения действий (принятия решений) во их исполнение. В суд могут быть обжалованы также коллегиальные и единоличные акты управления и действия во их исполнение, в результате которых нарушены права и свободы гражданина, созданы препятствия их осуществлению, незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности. Гражданин вправе подать жалобу, если такие последствия наступили в результате бездействия указанных в законе органов и лиц.

В соответствии со ст.24 Конституции РФ в рассматриваемое законодательство включены нормы о праве каждого получить и об обязанности должностных лиц, государственных служащих предоставить возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и

гражданина, если нет установленных федеральным законом ограничений. Убытки, моральный вред, нанесенные гражданину признанными незаконными актами управления и другими действиями, решениями, а также предоставлением искаженной информации, возмещаются в порядке, установленном Гражданским кодексом РФ (ст.ст. 12,15,16,151,152,1039-1101). Судебные издержки, связанные с рассмотрением жалобы, могут быть возложены судом на государственный орган, учреждение, предприятие, объединение или должностное лицо в случае их виновности или на гражданина, если суд вынесет решение об отказе в удовлетворении жалобы.

Проблема упрочения неотъемлемости содержания рассматриваемой системы от организации правотворчества государства приобретает практический интерес и в связи с новыми возможностями административно-правовой защиты, которые появились у российских граждан и организаций в силу международно-правовых обязательств России. Большое значение имеет вступление Российской Федерации в Совет Европы (СЕ) и взятые ею обязательства признать в законодательном порядке право на индивидуальные обращения в Европейскую Комиссию по правам человека и обязательную юрисдикцию Европейского Суда по правам человека. После ратификации Россией Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней, граждане и неправительственные организации, все национальные средства правовой защиты (не позднее шести месяцев после принятия окончательного решения по их делу в России) могут обращаться в Европейский Суд (через Европейскую Комиссию) с жалобой на нарушение государственными органами прав и свобод. Так, появляется еще одна возможность реализации ч. 3 ст. 46 Конституции РФ о том, что каждый вправе в соответствии с международными договорами России обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой, в том числе и административной, защиты от принятия и действия незаконных актов государственного управления.

Традиционная переоценка в России «всемогущности» государства отныне несовместима с развивающимся потенциалом децентрализации, «самоорганизации», «самоуправления» в организации правотворчества вообще и ее административно-правовой системе предупреждения принятия незаконных актов управления в частности. Все это является приоритетным направлением в правоведении. Способы предупреждения должны быть соразмерны нарушению и не выходить за пределы действий, необходимых для его пресечения.

Перевод на новую правовую основу сферы принятия и действия актов государственного управления (организация правотворчества, введение единообразного применения административных правил, правовое реформирование, обеспечение безопасности лиц, разрабатывающих акты управления) требуют многофакторного анализа с учетом многозначности содержания рассматриваемого профилактического института. Необходимо последовательно развивать нормы, регулирующие административно-правовую систему предупреждения принятия незаконных актов государственного и муниципального управления, более полно их формулировать во всех смежных правовых актах, где решаются вопросы государственного регулирования общественных отношений.

Понимание предмета правового регулирования с помощью актов государственного и муниципального управления как системы общественных отношений, отражающих уровень их законности, означает отказ от абсолютизации формального критерия и учет особенностей административных правоотношений. Они отличаются особым юридическим содержанием, обусловленным своеобразным характером предмета административного права; спецификой места и роли этих правоотношений в правовой системе; особым курсом субъектов этих отношений. Изменение анализируемой системы профилактики незаконных актов сопряжено с обновлением системы управления на всех ее уровнях, ибо управление призвано решать новые правотворческие задачи. Этого требует, в свою очередь, формирование правового государства и обеспечение законности в управлении.

В числе функций этой системы необходимо также отметить обеспечение рационального использования потенциала субъектов права. Именно благодаря режиму законности принятия актов управления рыночно-правовое регулирование делового партнерства между Федерацией, субъектом Федерации, муниципальным органом и первичным звеном производства основывается на принципах права, экономической целесообразности, взаимовыгодности, учета государственных интересов.

Хотя государственные органы своими решениями не вправе вмешиваться в работу местного самоуправления по вопросам, не отнесенным к государственным полномочиям, больше того, они должны защищать последнее от нарушения его прав, принятие акта управления о передаче полномочий «сверху-вниз» возможно только с согласия органа государственной власти, на основании закона о передаче конкретных государственных полномочий конкретному муниципальному образованию при обязательном выделении необходимых финансовых средств на их осуществление. Причем должна быть гарантирована компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникающих в результате исполнения актов управления.

В отношении государственных служащих, которые приняли акты управления, признанные незаконными, суд определяет меру ответственности предусмотренную Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации», другими федеральными законами, вплоть до представления об увольнении. Ответственность может быть возложена как на тех, чьи решения признаны незаконными, так и на тех, кем представлена информация для незаконных актов управления.

В правовом государстве складываются различные виды надзора за законностью актов государственного управления: прокурорский, судебный, конституционный, административный. Наряду с развитием прокурорского надзора в процессе реформирования государственно-правовой системы происходит расширение сферы судебного контроля за законностью совершаемых управленческих действий, совершенствуется административная практика принятия актов государственного и муниципального управления. Таким образом, развиваются элементы настоящей административно-правовой системы - это демократический контроль за деятельностью органов, принимающих акты управления, внутриведомственный и надведомственный контроль в системе исполнительных органов, президентский контроль, прокурорский надзор. Административно-правовая система в данной сфере может быть успешной при условии осуществления параллельно со становлением новых управленческих институтов[^] включая институт Уполномоченного по правам человека и гражданина, демократических институтов, способствующих формированию эффективной и рациональной администрации. В свою очередь рассматриваемая административно-правовая система будет благоприятно воздействовать на развитие и функционирование государственного управления, поскольку имеется заинтересованность и самих должностных лиц, и всей организации правотворчества. Речь идет о стимулировании деятельности всех правотворческих структур, принимающих акты управления. В случае, если управленческие органы не реагируют должным образом на информацию о нарушениях законности, аппарат управления неэффективен и лишен рациональной обратной связи, направленной на улучшение общественной и государственной жизни, в том числе и аппарата управления.

Реформирование деятельности управленческих структур предполагает наличие административных судов, т.е. квазисудебных органов, отделенных от общих судов гражданской и уголовной юрисдикции, а также особых процедур рассмотрения жалоб на неправомерные административные акты и действия (бездействия). Административная юстиция как судебная власть, правосудие в области исполнительной власти и деятельности органов государственного управления и местного самоуправления имеют своей целью защиту прав и свобод граждан и организаций от принятия и действия незаконных актов государственного и муниципального управления.

Судебной реформой в Российской Федерации предполагается создание специализированных судов по административным делам. До окончательного решения этого вопроса планируется создание специализированных судебных коллегий в федеральных и республиканских судах общей юрисдикции на основе Закона «О судебной системе в Российской Федерации» (в редакции Закона РФ от 14 апреля 1993 г. и Федерального закона от 21 июня 1995 г.). Появление административного судопроизводства предполагает и создание адекватного процессуального инструментария - Административно-процессуального кодекса РФ, что позволило бы вывести из Гражданского процессуального кодекса России многие административно-процессуальные нормы с учетом специфики административно-правовой системы предупреждения принятия незаконных актов государственного и муниципального управления.

Конечно, функционирование квазисудебных органов не ставит своей целью ограничить компетенцию общих судов по рассмотрению административных дел. Ведь гражданину и организации обеспечивается право выбора инстанции для разрешения возникшего спора. Безусловно, деятельность административных судов будет способствовать не только развитию судебной реформы, но и предотвращать правонарушения и злоупотребления государственных служащих, нарушения ими порядка разработки и принятия актов управления, способствовать укреплению системы правотворчества в целом.

Крупномасштабность российских реформ и сложность управленческих задач, решаемых в кризисных условиях, предъявляют высокие требования не только к административно-правовой системе предупреждения незаконных актов управления, но и к качеству профилактики правонарушений в нормотворческом процессе. Без дисциплины, ответственности и организованности в этом процессе попросту не справиться со сложнейшими задачами, которые ставят современная жизнь, административно-правовая теория и практика.

Известно, что в федеральном аппарате управления сосредоточены Администрация Президента РФ, федеральные органы исполнительной власти и другие правительственные учреждения, призванные развивать систему предупреждения принятия незаконных управленческих актов.

Выполняя Указы Президента Российской Федерации о совершенствовании управления на рубеже XX и XXI веков, Правительство РФ, министерства и ведомства предпринимают меры для того, чтобы аппарат управления был квалифицированным и оперативным в разработке, принятии и исполнении актов управления. Укрепление дисциплины в правотворческом процессе является неотъемлемым условием подъема уровня управления и осуществления с правовых позиций установленного порядка управления, в соответствии с которым все государственные организации и учреждения, их должностные лица обязаны своевременно, точно и неукоснительно проводить законотворческую линию в процессе осуществления возложенных на них государством задач по обеспечению и функционированию административно-правовой системы предупреждения появления незаконных актов управления. Укрепление служебной, производственной, финансовой, договорной, технологической и трудовой дисциплины предполагает осуществление на данном направлении комплекса мер правового, организационного и морально-этического характера.

За время действия Конституции Российской Федерации органы государственной власти России и ее субъектов приняли правовые акты, имеющие большое значение для повышения четкости и слаженности в деятельности управленческого аппарата в целом и отдельно взятых его звеньев по обеспечению действенности

рассматриваемой административно-правовой системы. В соответствии с российским законодательством федеральные и региональные органы исполнительной власти несут ответственность за состояние и развитие порученных им отраслей управления. Одной из их главных задач является обеспечение строгого соблюдения государственной дисциплины, внедрение современной организации труда и управления, создание условий для наилучшего использования знаний и управленческого опыта в организации правотворчества.

Значение законности нормативно-правовых актов управления особенно велико в организации деятельности государственного аппарата потому, что большей части управленческих решений придается правовая форма. Об этом говорится в Указах Президента РФ и постановлениях Правительства Российской Федерации, направленных на дальнейшее совершенствование актов государственного управления. Правовые нормы должны обеспечивать четкое функционирование всех звеньев государственного механизма, правильное соотношение прав и ответственности на всех уровнях управления, всемерное развитие инициативы министерств и ведомств, повышение роли актов управления, в том числе административно-правовых договоров, дальнейшее укрепление законности государственной дисциплины в правотворческом процессе.

В результате действия Конституции 1993 г. в большинстве федеральных управленческих структур окрепла их правовая служба. Реорганизуют эту службу в большинстве министерств, где успешно решают проблемы совершенствования организации, форм и методов правовой работы. В Указе Президента РФ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» от 4 апреля 1992 г. федеральным органам рекомендовано усилить координацию своей деятельности по предупреждению и выявлению нарушений законности прежде всего в сфере принятия и действия правовых актов, направленных на укрепление договорной и трудовой дисциплины, повышение правовой культуры. Федеральные органы стали предметнее заниматься вопросами нормотворчества, чаще рассматривать состояние правовой обеспеченности управления на заседаниях коллегий, производственных совещаниях, обращая внимание на повышение качества работы в звеньях государственного аппарата.

Культура в работе, четкость и согласованность в деятельности аппарата управления во многом зависят от того, насколько полно будут конкретизированы конституционные и другие законодательные требования в постановлениях, решениях, положениях, должностных инструкциях, определяющих, что и как должны решать органы государственного управления, что и как делать служащие для обеспечения прав и законных интересов граждан и организаций. Такие организационно-правовые акты устанавливают нормы, регулирующие общественные отношения и правила служебного поведения, которые предлагаются работникам в качестве общественно необходимых образцов.

Для создания действующей административно-правовой системы целесообразно принять Федеральный закон «Основы административно-правовой системы предупреждения принятия незаконных актов управления». В законе можно было бы определить роль Федерации, ее субъектов, степень ответственности их органов государственной власти за административно-правовую обеспеченность правотворческого процесса, стратегию законодательной, исполнительной и судебной властей в этой области на период формирования правового государства и гражданского общества. Помимо прочего, закон снял бы и разногласия по этим вопросам, которые сейчас весьма существенны в связи с порой жестким, несправедливым отношением к незащищенному человеку. Ведь под лозунгами рынка в России усиливаются эксплуатация, безработица, коррупция, наблюдается тенденция к ослаблению социальной защиты и даже к отказу от нее. Это неизбежно ведет к нарушению законности в правотворческом процессе, ущемлению прав граждан и организаций.

Вероятнее всего, основой игнорирования либо умаления прав граждан, причиной коррупции на этапе принятия актов государственного управления являются именно нерасчлененность, неопределенность властно-управленческих функций, приводящие к безответственности государственных структур, выступающих в качестве субъекта административно-правовых отношений, конституированных в целом, но не конкретизированных применительно к непосредственному представителю государства, субъекта административно-правового управления, правотворчества и т.п. Такой подход должен быть последовательно изменен путем расширения прав граждан на иск при нарушении законности в государственно-правовых решениях и установлении правовых гарантий гражданам в случае невыполнения данных решений. Это значит, что на основе социальных потребностей и складывающейся практики должны быть в полной мере реализованы принципы делегирования государственных полномочий и юридической ответственности за полученные полномочия снизу вверх. Более того, государство, его органы должны быть заинтересованы в правовой самореализации интересов граждан, когда закон не только гарантирует, но и стимулирует их активную жизнедеятельность, включая и экономическую. Имеется в виду новый юридический режим административно-правовой деятельности, основанный на сочетании использования прав и осознания высокой ответственности за свои действия.

Для административно-правовой системы характерны права граждан и организаций на получение информации, свободный выбор вариантов решений, договорное регулирование деятельности, запреты-санкции как ограничители процедуры юридической защиты физических и юридических лиц от принятия незаконных актов управления. Пока готовность граждан, органов и организаций к освоению такого режима еще невелика из-за общей непоследовательности действий госструктур в новых рыночных условиях и противоречивости административно-правовых актов и практики их принятия, реализации. Со всей остротой встает вопрос о правозащитных процедурах действия рассматриваемой административно-правовой системы. Поскольку суд

становится главным средством разрешения споров и противоречий между интересами участников нормотворческого процесса, закон об арбитражном суде, Арбитражно-процессуальный кодекс и другие законы предоставляют любому гражданину, любой организации возможность судебной защиты нарушенных прав и законных интересов. Создание гарантий для действия административно-правовой системы предупреждения появления подобных актов предполагает поиск ориентиров такой защищенности, в силу которой гражданин, предъявляя государству определенные требования, может на совершенно законных основаниях их отстаивать и защищать на всех стадиях принятия актов управления.